
La Belgique docile. Les paradoxes d'un monument de l'historiographie locale de la Shoah

Jean-Philippe Schreiber



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/cmc/797>
DOI : 10.4000/cmc.797
ISSN : 2684-3080

Éditeur

Fondation de la Mémoire Contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2006
Pagination : 111-129
ISSN : 1377-1256

Référence électronique

Jean-Philippe Schreiber, « La Belgique docile. Les paradoxes d'un monument de l'historiographie locale de la Shoah », *Les Cahiers de la Mémoire Contemporaine* [En ligne], 7 | 2006, mis en ligne le 01 octobre 2020, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/cmc/797> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/cmc.797>

Les Cahiers de la mémoire contemporaine

La Belgique docile
Les paradoxes d'un monument
de l'historiographie locale de la Shoah

Jean-Philippe Schreiber

Rudi Van Doorslaer, Emmanuel Debruyne, Frank Seberechts et Nico Wouters, *La Belgique docile. Les autorités belges et la persécution des Juifs en Belgique durant la Seconde Guerre mondiale*, Éditions Luc Pire, Bruxelles, 2007, 1546 pages.

Monumentale. Après la trilogie de Maxime Steinberg sur la déportation et la résistance des Juifs en Belgique, après le rapport final de la Commission Buysse I sur la spoliation des biens des victimes des persécutions antijuives en Belgique – demeuré inédit à ce jour –, après les travaux de Lieven Saerens sur la spécificité anversoise dans la persécution des Juifs et après l'ouvrage sur l'Association des Juifs en Belgique sous l'occupation nazie, voici la monumentale étude intitulée *La Belgique docile*, produit de l'enquête commanditée au Centre d'Études et de Documentation Guerre et Sociétés contemporaines (CEGES) par le Sénat de Belgique¹.

Monumentale, assurément. Malgré les difficultés rencontrées, malgré l'état déplorable de nombre de fonds d'archives, malgré l'urgence dans laquelle ont dû travailler les historiens mandatés pour cette enquête, le résultat de l'étude du CEGES, relativement à l'attitude des institutions et des autorités belges face à la persécution des Juifs est impressionnant, et cerne l'essentiel des enjeux pressentis. On ne boudera pas sa satisfaction : l'étude incontournable sur le sujet, la voici. Ce n'est donc pas tant sur la valeur historique de cette enquête que nous nous pencherons – elle ne fait, à peu de choses près, pas débat –, que sur le prétexte que l'on peut y trouver des usages politiques de l'histoire qu'elle a suscité.

¹ Une version quelque peu différente du présent article a paru dans la revue *Points critiques*, fin 2007. L'auteur tient à remercier les responsables de cette revue d'en avoir permis la reproduction ici.

En effet, avant même la remise du rapport au Sénat, au début 2007, longtemps avant la publication en langue française des deux tomes du livre de plus de 1500 pages qui en est issu, d'aucuns se sont emparé du sujet. De manière générale, quoique le constat fût quelquefois plus nuancé, le rapport du CEGES a été présenté comme faisant le bilan de l'ère vichyssoise d'une Belgique plus que docile, franchement collaborationniste – le quotidien israélien *Haaretz* allant jusqu'à titrer « *How Belgium sacrificed its Jews to the Nazis* ». Notre propos sera dès lors ici, non pas de comprendre les causalités politiques, psychologiques ou culturelles de cette vision de l'histoire, agitée souvent pour servir de caution à des revendications mémorielles, mais de déterminer si l'étude du CEGES se prête bien à ce type de lecture. Et d'établir si se vérifie l'hypothèse de l'éditorialiste avisé de la *Revue nouvelle* au sujet de ce rapport, à savoir que des interprétations délibérément tendancieuses ont pu s'y glisser entre « des prémisses exactes et une synthèse juste »².

L'on pourrait tirer parti d'arguties pour dévaluer cette étude : il est vrai qu'hormis d'autres faiblesses, le chapitre consacré aux Juifs en Belgique durant l'entre-deux-guerres, par exemple, est truffé d'inexactitudes et d'approximations et ne cerne pas les enjeux essentiels de l'époque, loin de là. Qu'en outre deux chapitres, davantage énumératifs, tranchent avec la qualité de l'analyse des autres parties du livre. On pourrait avancer aussi que des passages entiers paraphrasent des études antérieures, comme si la nature de cette recherche, si particulière par la commande officielle qui lui a donné vie, permettait ce genre de liberté déontologique, sans même reconnaître de dette intellectuelle. L'on pourrait dire que la traduction des textes du néerlandais vers le français a pu conduire à des confusions quelquefois fâcheuses³. Que certaines conclusions sont tirées au départ d'un seul document, sans possibilité de le recouper avec d'autres sources. L'on pourrait regretter enfin, avec d'autres historiens, que des recherches d'une telle ampleur ne puissent se faire, sur la guerre, que par le fait de commandes "politiques", et que l'accès aux archives soit de plus en

² Th. Hachez, « Les Juifs sous l'occupation : une histoire à la majorité », dans la *Revue nouvelle*, n° 3, mars 2007, pp. 2-5.

³ On peut s'étonner aussi que les auteurs aient fait leurs des expressions comme « question juive », « entreprises juives » ou « biens juifs », propres au vocabulaire de l'occupant.

plus associé à des dispositifs légaux *ad hoc*, comme celui qui a permis une telle enquête, plutôt que par une loi-cadre.

Mais soyons francs : ce n'est pas là l'important ; pour le reste, l'étude est souvent remarquable, tant par la justesse et la minutie de l'analyse, ou l'éventail des sources consultées, que par la mesure avec laquelle les auteurs abordent ces questions, appuyant leur examen sur une large reconstruction du contexte socio-historique et une lecture souvent très fine des attendus juridiques qui sous-tendent le nœud du problème. Il en va en particulier de questions complexes et sensibles comme l'implication de la police anversoise, étude confiée à un auteur très largement au fait des pratiques en matière de maintien de l'ordre en Belgique occupée, et non captif de considérations particulières. Sérénité, rigueur, sens de la nuance et distance critique : les historiens qui signent cette enquête, comme ils l'écrivent d'entrée de jeu (p. 5) ne se sont pas faits juges, et c'est ce que l'on attendait d'eux. Le risque était grand, toutefois, car l'on ne nous avait guère habitués, sur ces questions, à des propos aussi peu entachés d'*a priori* idéologiques ou mémoriels.

Si donc ceux qui crient au vichysme avaient réellement lu ce rapport plutôt que se satisfaire des présupposés du climat tendu dans lequel il a été forgé, leur argumentaire eût été différent. Il est remarquable, en effet, de constater que là où une certaine mémoire juive brandit des faits connus et analysés bien avant le dépôt de ce rapport (la question du recensement des Juifs ou la participation de la police anversoise aux rafles ne sont pas des innovations historiographiques, mais font ici l'objet de nouveaux considérants interprétatifs), il est en revanche des pans entiers de l'histoire des Juifs à la veille de la guerre, durant celle-ci et après celle-ci qui sont sortis de l'ombre dans cette vaste étude, et pourraient à tout le moins appuyer ces revendications mémorielles. Curieusement, ils demeurent toujours méconnus, sauf pour le lecteur attentif du rapport, signe peut-être qu'il y en eut peu à ce jour qui ont osé s'attaquer à cette brique de près de 1600 pages.

On relèvera donc, parmi d'autres innovations qui marquent une étape fondamentale de l'historiographie de la Seconde Guerre mondiale, l'analyse qui est faite de la gestion par les autorités belges des réfugiés juifs du *Reich* et des étrangers en général durant la "drôle

de guerre", entre l'été 1939 et le déclenchement des hostilités – introduisant un acteur ignoré jusqu'ici, à peu de choses près, dans l'inventaire des autorités qui ont manifesté, à l'époque, leur suspicion à l'égard des réfugiés juifs, à savoir l'état-major de l'Armée belge. C'est le cas aussi des informations nouvelles relatives au processus qui a abouti à l'arrestation des étrangers "suspects" en mai 1940, décrite de manière détaillée, ainsi qu'à l'itinéraire des convois de suspects, internés et réfugiés vers la France, puis le destin ultérieur de ceux-ci ; au sort des Juifs dans la colonie, où fut pratiquée d'abord une politique migratoire discriminatoire à leur endroit, puis une fermeture aux victimes de la guerre après 1940 ; au rôle des forces de l'ordre dans l'application des ordonnances antijuives ; aux développements nouveaux sur l'attitude des Offices du Travail face aux Juifs...

On y ajoutera des considérations sur des questions plus mineures, telle l'incroyable et scandaleuse affaire relative à l'attitude adoptée à l'égard de la présence juive dans la cité thermale de Spa, à la veille de la guerre ; les exactions antijuives de 1940, parmi d'autres manifestations de la haine antijuive "ordinaire" ; le camp de travail d'Overpelt, peu évoqué auparavant ; le rôle de la Société nationale des Chemins de Fer, inféodée à l'occupant, dans le transport des Juifs déportés, question ignorée jusqu'ici – mais qui est toutefois analysée en creux, n'apportant que peu d'éléments concluants...

Enfin, ne négligeant pas des questions qui *a priori* ne relevaient pas de la mission confiée par le Sénat, le rapport procède à l'examen précis des réactions belges à Londres, qui n'entraînèrent curieusement, dans le chef du gouvernement, aucun appel à lutter contre la politique antijuive en Belgique occupée. Il propose un premier tableau d'ensemble de la répression, ou de l'absence de répression après la guerre : ni l'État belge, dans le cadre de l'épuration administrative, ni la Justice belge, dans le cadre de la répression de l'incivisme, ne considérèrent qu'il ait pu y avoir une quelconque responsabilité d'autorités belges à l'égard de la persécution des Juifs entre 1940 et 1944. Surtout, cet ouvrage nous offre une pléthore d'informations qui complètent notre connaissance des processus à l'œuvre durant l'occupation, en s'appuyant sur des archives nouvelles ou enrichies, telles celles de la Police des Étrangers, de la Sûreté, de l'Auditorat, de certains Ministères, de certains Parquets, de certaines communes et

provinces – les facilités légales offertes à cette recherche n'ayant toutefois permis d'investiguer, en vertu de ces dispositions, que dans les archives publiques et non les sources privées.

À la base de l'analyse que l'on peut faire de ce rapport, il y a la question suivante, fondamentale à maints égards : ses auteurs ont-ils répondu à l'interrogation essentielle de savoir si l'application des mesures allemandes antijuives par les autorités locales et centrales belges, diffère fondamentalement des autres formes de collaboration administrative avec l'occupant que la Convention de La Haye imposait ? Et la réponse est assurément positive. Le cadre légal de cette collaboration, son interprétation et les instructions qui en découlèrent, à chaque fois été dessinés de manière très claire, tant au point de vue du droit belge que du droit international. Il montre notamment que la doctrine élaborée en la matière depuis la Première Guerre était de collaborer, même à la mise en œuvre de mesures contraires au droit belge, sauf quand elles ne concernaient que l'intérêt militaire ou politique de l'occupant – le drame étant qu'on a exclu, par indifférence plus que par manque de clairvoyance, le sort des Juifs de cette dernière catégorie entre 1940 et 1944.

Car plus encore que par des innovations factuelles, c'est par la contextualisation des faits que ce rapport apporte un éclairage des plus pertinents, parce qu'il n'isole pas la question de la persécution des Juifs de l'ensemble des relations entre les autorités et élites belges et l'occupant. Il fournit ainsi des indications fondamentales sur la compréhension que l'on avait de la collaboration administrative en Belgique durant la guerre. Et il montre que cette collaboration administrative avec l'occupant fut en effet considérée, à Bruxelles ou à Londres, comme une nécessité, dans l'intérêt du pays et de sa population, et ne contrevenait pas à la légalité, bien au contraire : le droit international l'imposait – le livret de mobilisation civile des fonctionnaires belges, rédigé avant la guerre, invitait même à une collaboration dite "loyale". La question est dès lors de tenter de comprendre pourquoi, dans certaines circonstances, certaines autorités n'ont pas opposé de résistance à des injonctions qu'en d'autres circonstances relativement similaires, elles ont rejetées.

On a souvent parlé de la politique dite du "moindre mal", pour évoquer l'attitude des autorités en place. Cette politique, qui est

propre au début de l'occupation, s'avéra rapidement un pari impossible, et aura vite vécu : en effet, l'administration belge n'était pas passive, elle était en interaction constante avec l'occupant, devait subir son ingérence abusive et appliquer ses ordonnances. La crainte permanente des membres de la fonction publique était de revivre les affres de la guerre 1914-18 en opposant de l'obstruction à la politique allemande, ce qui est en partie pour expliquer le peu d'efforts consentis en faveur des Juifs persécutés.

On ne peut donc isoler les mesures antijuives de leur contexte, à savoir notamment les formes de la collaboration administrative avec l'occupant, et les interactions entre les pouvoirs communaux, provinciaux et centraux en Belgique occupée. Ainsi, Anvers est unifiée au moment des grandes rafles de l'été 1942, alors que Bruxelles ne l'est pas : les contextes locaux diffèrent dès lors fortement, entre autres pour cette raison. Le facteur chronologique est aussi à prendre en considération : on ne peut imputer aux acteurs de 1940 la politique des années suivantes ; l'administration a considérablement évolué, dans sa structuration comme dans sa composition. Toutefois, à suivre le rapport, ce sont les forces de l'ordre qui ont été le plus loin, et ce dès 1940, dans une interprétation de la collaboration "loyale" avec l'occupant en matière de politique antijuive.

L'avis, souvent cité, du Conseil de Législation, quant aux formes juridiques de cette collaboration, traçait un cadre, mais n'avait pas de force contraignante ; il n'était pas une norme, et il circula finalement assez peu. Faute de directive claire et répandue en la matière, les fonctionnaires de l'époque, plus que se savoir dans l'illégalité, se savaient vraisemblablement le plus souvent dans un flou juridique où il paraissait sans aucun doute préférable à leurs yeux d'obéir aux ordres, pour se protéger. Pour finir, l'on en arriva à banaliser, à normaliser des pratiques illégales. Règne donc de l'arrangement, de l'accommodement, du « tour de passe-passe juridique » (p. 115), révélateur non seulement de l'attitude des services publics face à la persécution des Juifs, mais aussi des pratiques administratives et politiques – quoique ce fût bien sûr dans le premier domaine que les conséquences en furent les plus tragiques.

La Belgique docile le décrit bien : les événements ont leur dynamique propre, illustrant le fait que la collaboration passive n'était

qu'un leurre, qu'elle butait sur la réalité du quotidien. L'administration belge fut ainsi bien contrainte de prendre en compte cette catégorie administrative nouvelle, induite par la guerre, qu'étaient les Juifs, catégorie imposée par l'occupant. Elle dut tenter de concilier ses usages avec la prise en compte de ce paramètre nouveau. Les ordonnances antijuives eurent dès lors de nombreuses conséquences pratiques, qui exclurent toute collaboration uniquement passive à leur exécution ; on les appliqua en effet, le plus souvent sans rechigner, dans une tragique dialectique entre légalité et illégalité. Ainsi, dès lors que les nazis eurent imposé la ségrégation scolaire et que l'on y concourut, comment faire autrement, pour assurer le prescrit légal d'obligation scolaire, qu'organiser un enseignement juif séparé ?

Globalement, il y eut un net refus des autorités belges en place de pratiquer une politique antisémite à l'instar de celle de la France de Vichy. La presse collaboratrice stigmatisa d'ailleurs ce qu'elle considérait comme un manque de zèle dans l'application des ordonnances allemandes antijuives. Malgré tout, certaines personnalités qui jouèrent un rôle central dans les événements décrits, tout au long de ces années, étaient indubitablement animées par l'anticommunisme le plus viscéral et une xénophobie antijuive marquée. Il en est ainsi de figures qui reviennent tout au long de l'enquête, comme celle de Robert de Foy, l'administrateur de la Sûreté avant la guerre, qui deviendra secrétaire général à la Justice sous l'occupation, perpétuant pendant le conflit la rigueur de sa politique à l'égard des réfugiés juifs avant 1940. C'est le cas, aussi, de nombre d'autres fonctionnaires demeurés en place après le 28 mai 1940⁴.

L'usage de documents administratifs fortement révélateurs à ce sujet, et les auteurs du rapport en ont trouvé qui sont proprement ahurissants et appuient le constat de mentalités très perméables à l'antisémitisme, est généralement avancé pour des analyses légitimement accablantes. Si l'on peut souscrire à l'interprétation qui en est faite, on ne peut toutefois s'empêcher de penser que cette lecture serait davantage confortée par une enquête plus large sur la culture de l'altérité en Belgique dans la première partie du XX^e siècle. Cela

⁴ La Belgique "légale" n'en est sans doute pas exempte non plus : le rapport fait état de notes édifiantes de Pierre Ryckmans, le gouverneur général du Congo (pp. 674 *sqq.* ; pp. 704 *sqq.*) ou du ministre des Colonies Albert De Vleeschauwer (notamment pp. 766 *sqq.*).

rejoint d'ailleurs une autre réflexion nécessaire, sur les usages du terme "antisémitisme" : à vrai dire, d'autres études avaient déjà permis d'en prendre conscience, le "Juif" est la figure par excellence de l'étranger en Belgique durant l'entre-deux-guerres – et l'objet d'une réaction parfois fortement xénophobe.

Ce sont donc des mentalités et des pratiques largement imprégnées de xénophobie, depuis l'avant-guerre, que l'on voit à l'œuvre durant l'Occupation, créant un véritable *habitus* – ce qu'aujourd'hui on appellerait la "lepénisation des esprits" – et dès lors des réflexes parfois inconscients d'exclusion ou de marquage social. Même si la frontière est souvent ténue entre antisémitisme racial et xénophobie, c'est bien évidemment un élément à prendre en compte dans l'évaluation des comportements de l'époque. Car le problème des réfugiés du *Reich* a définitivement cristallisé dans une partie de l'administration, en Belgique et au Congo, l'idée du Juif "suspect", pénétrant largement le langage administratif ; les mesures prises en 1939-40, face à la montée des dangers, l'ont quasi criminalisé, marquant durablement les mentalités.

Il est frappant de constater que la jonction entre le Juif allemand *suspect* et l'ensemble des immigrés juifs, c'est le chef de l'État qui l'a opérée, dans une lettre au Premier ministre Pierlot, en janvier 1940 (p. 147) : « L'autorité ne peut être assez sévère à l'égard des éléments douteux qui, pour la plupart, sont des étrangers ou des Belges de fraîche date. On estime à 30.000 le nombre d'israélites entrés frauduleusement en territoire belge depuis la guerre 1914-18. La plupart de ces étrangers deviennent les agents d'une propagande subversive », écrit alors Léopold III, témoignant de ce qu'aux yeux d'une partie des élites, avant-guerre déjà, l'on est passé du Juif considéré comme l'étranger archétypal au Juif "suspect", puis au Juif "criminel". S'étonnera-t-on alors de voir plus tard des membres de la fonction publique contribuer sans trop de trouble de conscience à l'exclusion des Juifs de la vie sociale ?

Il est heureux dès lors que les auteurs aient imposé à leurs commanditaires la nécessité de dépasser le cadre chronologique qui leur avait été assigné au départ. Ils ont ainsi pu montrer, notamment, que c'est dans les pratiques administratives et la formation des esprits, avant-guerre, que l'on pouvait lire nombre de comportements de guerre.

Nous avons par le passé aussi fait le constat, repris ici, de ce que le port de l'étoile de David avait déjà été imposé à des réfugiés juifs internés dans des camps belges à partir de la fin 1938, sans que ce n'ait été considéré à l'époque comme stigmatisant⁵. Ailleurs, nous avons posé l'hypothèse que le recensement des Juifs, notamment, devait aussi être analysé au regard du fait que la ségrégation légale était inscrite dans le décor mental de beaucoup de Juifs : ainsi, les Juifs polonais avaient-ils connu le statut de minorité nationale, l'inscription administrative en tant que Juifs et surtout la notion de communauté au sens institutionnel du terme – et ce dans un contexte de préjugé antisémite assez accentué⁶.

De la sorte, on peut sortir du caractère étroit qu'engendre une analyse des faits de guerre uniquement, qui se ferait sans élargissement chronologique. À titre d'exemple, le recensement des Juifs, s'il est certes contraire au prescrit constitutionnel, ne contrevient pas tout à fait aux pratiques connues avant-guerre, qui les distinguaient souvent comme tels dans différentes catégories de population (voir notamment p. 156). L'étoile jaune et les camps d'internement, quant à eux, existaient déjà. Le Juif symbolisait déjà la figure de l'étranger, voire était euphémisé par l'appellation "étranger" : ce sera souvent le cas durant la guerre encore, dans le chef des autorités allemandes quelquefois (rappelons-nous l'expulsion des étrangers d'Anvers vers le Limbourg, qui concerne essentiellement des Juifs), mais aussi et surtout dans le chef d'autorités belges. Ce qui a conduit à un jeu de faux-semblants, où en réalité les termes "Juifs" et "étrangers" se confondent : l'on parlait administrativement d'étrangers, mais l'on savait au demeurant fort bien, pour ce qui est des acteurs concernés, qu'il s'agissait de Juifs. Ce qui se passera à Anvers témoignera de manière paroxystique d'une administration gangrenée par l'extrême droite et habituée à considérer les étrangers, Juifs en l'occurrence, comme troublant par nature l'ordre social et l'ordre public.

⁵ J-Ph. Schreiber, « L'accueil des réfugiés juifs du Reich en Belgique, mars 1933-septembre 1939 : le Comité d'Aide et d'Assistance aux Victimes de l'Antisémitisme en Allemagne », dans *Cahiers de la Mémoire contemporaine*, n° 3, 2001, p. 61.

⁶ « En guise de conclusion : perversité allemande, accommodement juif », dans *Les curateurs du ghetto. L'Association des Juifs en Belgique sous l'occupation nazie*, ouvrage dirigé par J.-Ph. Schreiber et R. Van Doorslaer, Bruxelles, 2004, pp. 453-454.

Le recensement des Juifs, pour ne parler que de cette question, n'est donc pas tout à fait une rupture psychologique ou juridique. L'on doit d'ailleurs s'interdire de lire ce qui se passe en 1940 à la lumière de ce que nous savons du sort ultérieur des Juifs et des usages que l'on fera plus tard de ces données ; sans compter que la collecte de recensements ethniques, voire génétiques, quelle que soit la motivation de cette collecte, n'est pas propre à la période de la guerre – nous la voyons encore aujourd'hui à l'œuvre. C'est sans doute là qu'il faut chercher le fait qu'il y eut relativement peu de réfractaires à cette obligation faite aux Juifs, quoiqu'il n'y ait jamais vraiment eu d'enquête à ce sujet – et elle s'avèrerait bien malaisée... C'est plutôt le "désenjuivement" de l'économie, l'exclusion de la vie sociale et la perte des droits sociaux qui ont à l'époque paru les plus discriminatoires.

L'on doit y ajouter une conjonction dramatique des stigmatisations : ainsi, le maintien de l'autorité judiciaire belge eut des effets pervers, notamment pour ce qui est des Juifs étrangers en situation irrégulière dans le pays. Ils furent visés comme Juifs par les Allemands et comme illégaux par les Belges, en l'occurrence une Police des Étrangers dont la xénophobie larvée, dans le chef de sa direction à tout le moins, marquait une évidente continuité entre l'avant-guerre et la guerre – sans que l'on puisse considérer pour autant qu'il y eut une convergence objective entre ces deux politiques, qui se dynamisèrent malgré tout *de facto*.

Tout au long de la guerre – avant, pendant et après les rafles, sans que les déportations aient aucune influence en la matière –, l'administration locale et les forces de maintien de l'ordre vont dès lors, d'initiative ou sur requête, identifier des Juifs ou rechercher des éléments d'identification relatifs à leur condition ou à leurs biens, les surveiller, voire les dissocier des autres catégories de la population dans leurs statistiques (p. 458). Cela ne ressort pas, à quelques exceptions près sans doute, de la collaboration active et idéologique avec l'occupant. Mais cela fait preuve, au-delà de l'esprit quelquefois étroit d'une administration bureaucratique, du zèle tragique de fonctionnaires qui ont mentalement intégré dans leur pratique la différence ethnique depuis l'avant-guerre, et intégré aussi cette nouvelle catégorie administrative que sont les Juifs, sans que cela ne leur paraisse apparemment attentatoire à la dignité et aux droits

fondamentaux de ceux-ci. Comme un certain nombre de ces fonctionnaires ont intégré aussi l'idée d'une ségrégation sociale à laquelle ils ont concouru, dans le domaine du travail, forcé ou non, de la culture et de l'enseignement, des soins de santé, et de la gestion de l'espace public. Comme d'autres, enfin, ont vu des mesures, que nous analysons aujourd'hui comme antijuives, comme visant avant tout des étrangers et des "asociaux".

Il est vrai que quelquefois, des sommations allemandes ont été anticipées par des instances belges, que rien ne contraignait à pratiquer la ségrégation avant qu'elle ne fût imposée – jusqu'à appliquer cette ségrégation à des personnes non identifiées comme juives jusque-là. Mais il faut pour mieux comprendre ces situations interroger les faits, déterminer si ces pratiques émanaient de structures classiques de l'administration ou suscitées par l'occupant, et identifier les fonctionnaires responsables quant à leur degré d'adhésion à l'Ordre nouveau. Souvent aussi, la pression allemande était forte et il était difficile – quoique ce fût, aux yeux de plusieurs auteurs, à relativiser – de ne pas accéder aux demandes de l'occupant. Ce, en tout cas, avant la rupture que constituera le travail obligatoire des Belges en Allemagne, en octobre 1942, à un moment aussi où le cours de la guerre semblait déjà s'inverser – moment qui arrivera trop tard pour les Juifs, comme arriva trop tard (décembre 1942) le renforcement de l'arsenal juridique qui permettra, dans la perspective d'après-guerre, de punir les faits de collaboration politique (p. 630).

Certes, et l'historien du droit Herman Van Goethem l'avait déjà brillamment exposé, le peu de résistance offerte par l'administration belge aux requêtes allemandes, avant octobre 1942 surtout, s'explique par le fait que les secrétaires généraux belges ont ignoré la disposition de la Convention de La Haye qui leur offrait l'opportunité d'y résister, et ont dès lors permis d'adopter une attitude "pragmatique" en matière d'application des ordonnances antijuives⁷. Mais, en même temps, il faut tenir compte de facteurs autres que proprement juridiques : l'impréparation, avant-guerre, quant à l'attitude à adopter lors du conflit, un pouvoir central faible, la désorganisation des structures

⁷ H. Van Goethem, « La Convention de La Haye, la collaboration administrative en Belgique et la persécution des Juifs à Anvers », dans *Cahiers d'Histoire du Temps présent*, n° 17, 2006, pp. 117-197.

administratives, les réformes brutales qu'elles ont subies durant la guerre, l'éparpillement de l'autorité, la tradition du pouvoir local, des notes juridiques cruciales non diffusées parmi les pouvoirs subalternes, la création de nouvelles structures... ont entraîné des variations assez grandes quant à ce pragmatisme, et non une attitude univoque, résultant d'une directive claire venue d'en haut. Ces éléments, on les retrouve dans le faisceau d'explications souvent intelligentes et nuancées qu'offre le rapport, pour ce qui nous occupe ici, quant à la nature de l'implication de l'appareil d'État dans une situation qui lui était jusqu'alors inconnue.

On peut y ajouter le fait qu'il n'y a plus de contrôle démocratique du fonctionnement des institutions et un affaiblissement généralisé du respect des principes fondamentaux de l'État de droit, dans une administration progressivement victime du "coup d'État" que lui imposent les collaborateurs de l'Ordre nouveau – ce qui ne sera pas sans créer nombre de tensions –, après avoir été prise en otage par une nouvelle génération de jeunes fonctionnaires technocrates. Il est d'ailleurs significatif de voir que le seul corps qui n'ait guère été infiltré par la collaboration, la magistrature assise, n'a pas prêté la main – autant que l'on sache – à la persécution des Juifs. Mais il est vrai aussi que les magistrats prenaient moins de risques que les fonctionnaires, du fait de leur indépendance et de leur caractère inamovible, et qu'il a été relevé que ni à Bruxelles, ni à Anvers, les tribunaux belges ne furent au centre d'un conflit de légalité avec les ordonnances allemandes. À quelques très rares exceptions près, jamais on n'appliqua le droit belge pour protéger les Juifs atteints dans leurs droits, dans leurs biens et dans leurs libertés individuelles, en violation de ce même droit⁸.

L'un des principaux enseignements de cette étude est l'atténuation assez forte qui se dégage quant au clivage entre Anvers et Bruxelles que maints auteurs, depuis Maxime Steinberg et Lieven Saerens, avaient en revanche pointé. En matière de contrôle administratif de l'enregistrement des Juifs, de contrôle du respect des ordonnances antijuives, d'arrestations individuelles aussi, il n'y a par exemple pas, à suivre le rapport, de différences marquantes entre l'attitude d'Anvers

⁸ M. Steinberg, *Un pays occupé et ses juifs. Belgique entre France et Pays-Bas*, Gerpinnes, 1999, p. 197.

et du reste du pays. Une perspective large permet en effet, malgré les interrogations qui demeurent à maints égards sur ce qui s'est passé à Liège ou à Charleroi, de relativiser les dissemblances et de montrer nombre de convergences entre Anvers et les autres communes en matière de politique antijuive.

Les auteurs de *La Belgique docile* montrent aussi que le refus de distribuer l'étoile jaune, à Bruxelles, en juin 1942, ne fut pas un refus de principe, mais la volonté de surseoir à cette décision, alors que l'administration et la police avaient mis en œuvre la préparation de la mesure (pp. 549 *sqq.*). Et ce refus n'était pas fondé sur un argument juridique, mais moral, que l'occupant admettra. Il fut de surcroît prononcé par une conférence des bourgmestres en sursis, alors que l'avènement du Grand-Bruxelles se dessinait, et coïncida avec des arrestations collectives d'anciens officiers belges – quoique la chronologie des faits paraisse sujette à circonspection – qui suscitèrent une même réprobation et eurent, aux yeux des auteurs du rapport, un impact, par effet de conséquence, sur le sort des Juifs.

Si ce moment est en effet un moment de rupture, symbolique d'un premier passage d'une collaboration pleine et entière vers une collaboration plus limitée, qui se matérialisera à l'automne 1942, il n'est pas révélateur d'une différence marquante entre Bruxelles et Anvers. Le facteur idéologique est certes un élément appréciable, entre des autorités bruxelloises plus patriotes, moins gagnées par l'Ordre nouveau, et des autorités anversoises plus proches de l'occupant, mais ce n'est qu'un élément parmi d'autres des causalités en jeu ici – alors qu'il n'est pas qu'à Anvers, loin de là, que l'étoile fut distribuée par l'administration communale.

Le rapport insiste aussi sur le fait que même si à Bruxelles on se refusa à apporter une contribution autre que passive à des arrestations collectives de réfractaires au travail obligatoire ou de familles de déportés, les polices bruxelloises collaborèrent à des arrestations individuelles – rappelons que plus de 50 % des Juifs déportés l'ont été suite à des arrestations individuelles ou familiales⁹. Ce n'est donc pas une

⁹ Ce qui a été, dans le cadre des délibérations du comité d'accompagnement scientifique du projet du CEGES, contesté par l'historienne Insa Meinen, qui considère que si arrestations individuelles il y eut dans le chef de la police bruxelloise, ce fut l'exception, et que la norme fut le refus de coopérer en la matière. Voir à ce sujet : Insa Meinen, « Face à la traque. Comment les Juifs furent

position de principe en faveur des Juifs persécutés qui se dessina à Bruxelles, comme en témoignent les arrestations individuelles qui se poursuivirent, mais un contexte administratif et une décision purement administrative, même si l'on y a plus affaire à des élites patriotiques qu'à Anvers, où la germanophilie et le nationalisme flamand étaient plus prégnants.

Ce qui ne signifie pas qu'il n'y eut aucune différence, en l'occurrence, entre les deux villes les plus peuplées par des Juifs. Il en fut bien ainsi, que ce soit dans le recours aux forces de l'ordre pour l'arrestation de Juifs en vue du travail obligatoire – qui concerne Anvers, mais aussi Charleroi – ou pour la participation aux rafles. Mais c'est bien le contexte qui permet de nuancer le schéma classique d'une opposition formelle entre Bruxelles et Anvers en montrant que la fragmentation en dix-neuf communes et les modes de décision administrative qui en résultaient, basés sur la concertation, ont été maintenus suffisamment longtemps pour avoir une influence cruciale, tant sur la distribution de l'étoile que sur le déroulement des rafles (pp. 598 et 652).

On pourra y ajouter – cela a déjà été souligné par plusieurs auteurs – que la police anversoise intervint quant à elle à un moment où se chevauchaient des mesures nazies à la logique économique (les déportations de Juifs pour le travail forcé) et des mesures à logique raciale (les déportations vers l'Est), ce qui ne fut pas pour rien dans une confusion que reflètent même les rapports de la Résistance belge adressés à Londres (pp. 715 *sqq.*). Enfin, qu'à Anvers, on ne prit pas de mesure analogue à celle de Bruxelles, qui interdisait à la police toute participation aux arrestations allemandes – cette décision de mars 1941, confirmée par la *Militärverwaltung*, n'était pas en relation avec la persécution des Juifs, mais fut excipée par la suite, quoiqu'en contradiction avec d'autres directives allemandes (pp. 390-391, 579 et 650).

L'ouvrage propose, quant aux rafles d'Anvers – l'imprécision demeure quant à ce qui s'est réellement passé à Liège et à Charleroi¹⁰ –,

arrêtés en Belgique », dans les *Cahiers de la Mémoire contemporaine*, n° 6, pp. 161-204, ainsi que sa contribution dans le présent numéro des *Cahiers*.

¹⁰ On note en effet un important déséquilibre dans la comparaison entre communes du fait de l'absence d'archives du côté wallon, notamment celles, capitales, des Parquets – non inventoriées ou disparues.

une analyse fine, nuancée et convaincante qui atténue sur certains points des constats antérieurs, mais renvoie un tableau final accablant pour le bourgmestre d'Anvers, Leo Delwaide, en charge de la police¹¹. Un bourgmestre qui fut seul maître à bord dans la Métropole, à l'inverse de la situation qui prévalait alors encore à Bruxelles. Bruxelles, où ce n'est pas le bourgmestre Jules Coelst seul – qui aux yeux de l'historien Benoît Majerus ne fut pas moins antisémite que son homologue anversoise –, mais la Conférence des Bourgmestres, comprenant en son sein plusieurs édiles germanophobes, qui devait délibérer quant à la forme de collaboration à apporter à l'occupant, parce que le Grand-Bruxelles, contrairement à la situation anversoise, ne fut constitué qu'au lendemain des grandes rafles¹².

Un bourgmestre d'Anvers – Delwaide – qui s'est refusé à considérer les ordres allemands comme sortant de la normalité et n'a à aucun moment voulu, au seul profit de Juifs étrangers, risquer de rompre le fragile équilibre des relations locales avec l'occupant. Et ce alors qu'une partie au moins de ceux qu'il avait sous ses ordres était ébranlée – attitude que, paradoxalement, on ne rencontre pas ailleurs en Belgique –, qu'il avait l'autorité pour refuser la participation de sa police aux arrestations, et que son commissaire principal était pris entre les réactions de certains de ses hommes et les pressions de la *Sipo-SD*. Ce n'est toujours pas le bourgmestre Delwaide qui mettra un terme à l'implication de sa police, mais la *Sipo-SD* elle-même. Quant au procureur du roi d'Anvers, il ne se souciera que de longues semaines plus tard de ces entorses à la légalité, en novembre 1942, au lendemain des arrestations de réfractaires belges au travail obligatoire (p. 627).

Ce n'est donc pas nécessairement, même si le facteur idéologique n'est pas négligeable, loin de là, que l'antisémitisme ou un climat politique et mental favorable aux mesures antijuives aient été plus répandus à Anvers, mais que les structures de décision aient été différentes et que le responsable au sommet de la hiérarchie administrative locale ait, à Anvers, fait le choix d'abandonner les Juifs à leur sort.

¹¹ On ne sait en revanche toujours rien de l'implication de la gendarmerie, à Anvers ou ailleurs.

¹² B. Majerus, « Logiques administratives et persécution antijuive. La police bruxelloise et le registre des Juifs, 1940-1941 » dans *Cahiers d'Histoire du Temps présent*, n° 12, 2003, p. 203.

Globalement, cette étude nous offre un faisceau bien plus large et plus convaincant d'explications que celles avancées jusqu'ici, pour plusieurs questions fondamentales, précisément parce qu'elles ont été contextualisées. Or, l'épilogue de l'ouvrage (pp. 1150-1154), qui a fait le lit des constats hâtifs de nombre de commentateurs, dilue les nuances et le spectre des causalités qu'offre la lecture complète de l'étude. Cela a eu pour conséquence que l'écho fait aux conclusions du rapport soit en décalage par rapport à son véritable contenu.

Les divergences de vue entre historiens impliqués dans ces recherches, quant à l'interprétation globale des faits, ne sont d'ailleurs pas passées sous silence par le livre. Dès l'introduction (pp. 19-20), les auteurs reviennent très honnêtement au débat qui a animé l'évaluation scientifique des travaux, à propos du lien entre les faits rapportés et contextualisés, et l'interprétation des éléments politico-idéologiques dans le chef des autorités concernées. C'est dans l'interprétation de la spécificité anversoise (pp. 645 *sqq.*) que se situe le contraste le plus flagrant entre la pluralité des causalités évoquées par l'auteur du chapitre y relatif (motifs politiques, facteurs administratifs et structurels, appuyés sur le contexte global de la collaboration maximale locale) et l'auteur de la conclusion de l'ouvrage (pp. 1119-1150), qui dans une synthèse qui forcément ne peut faire preuve d'autant de nuance que le corps du texte, met en relief l'explication politico-idéologique de manière privilégiée. Quand le premier met l'accent sur les conséquences locales d'une autorité centrale déficiente, l'interaction entre le climat antijuif anversois et la rigueur de la politique antijuive de l'administration allemande locale, la dynamique générée par les expulsions vers le Limbourg, la centralisation du pouvoir à Anvers, et les différences de nature entre les différentes rafles anversoises... le second met avant tout en avant un élément central à ses yeux, d'ordre plus culturel ou idéologique.

C'est une erreur, à notre sens, d'avoir ainsi mis en conclusion l'accent principal sur ce facteur idéologique, et de l'avoir de surcroît limité aux élites. Les lignes qui précèdent montrent bien que nombre d'autres facteurs, structurels ou conjoncturels, ont joué. Quant au conformisme idéologique, en effet, il ne fut pas une caractéristique culturelle des élites, avant et pendant la guerre. L'antisémitisme, comme forme de xénophobie, fut une constante dans les années trente déjà, non

seulement dans la bourgeoisie catholique conservatrice, mais également dans les organisations de classes moyennes, dans une large partie du monde syndical, dans le monde associatif... La culture lettrée ou populaire le reflétait aussi, qu'elle fût d'importation ou de production locale. L'antijudaïsme catholique, par la catéchèse et l'homilétique, continuait à lui donner une assise idéologique – malgré cela, il est un peu court de viser systématiquement le courant catholique conservateur, même si c'est bien sûr dans sa culture politique qu'il faut chercher la convergence entre xénophobie et antisémitisme chrétien, tout autant qu'un imaginaire du complot attisé depuis la fin du XIX^e siècle.

L'argument politico-idéologique est bien entendu, au-delà de ces considérations, un argument majeur, quoiqu'il faille souvent le croiser avec d'autres causalités. Il est patent qu'il a notamment opéré dans l'abandon des Juifs étrangers, qui se cristallisa de la manière la plus tragique dans le marché de dupes conclu entre les nazis et les autorités belges en place, durant l'été 1942, qui permit que les Juifs de nationalité belge fussent pour l'essentiel préservés de la déportation jusqu'en septembre 1943. Et l'on sait que ce n'est qu'après que l'occupant s'en fût pris à des Juifs belges – dans un contexte où le sort de la guerre sera en tous points différent, certes – que les secrétaires généraux, ne liant pas pour autant les autorités locales, intervinrent auprès des Allemands, en invoquant cette fois un droit international qu'ils n'avaient auparavant jamais brandi en faveur des Juifs persécutés. Pour les auteurs du rapport, « les autorités belges n'ont jamais entrepris de tentatives significatives eu égard à la persécution des Juifs pour utiliser leur marge de négociation en faveur de cette communauté » (p. 661).

Habilement, la police politique nazie avait en effet dès 1942 convaincu les autorités politiques et morales belges qui intercédèrent en faveur des Juifs que leur modération en la matière arracherait des concessions. C'est ainsi que ces autorités ne firent état de leur préoccupation qu'à propos des seuls Juifs de nationalité belge – qui de toute manière ne coururent pas de risques avant septembre 1943, de sorte que ces interventions furent purement inutiles. Ces autorités politiques et morales crurent arracher cette concession dérisoire à l'occupant ; en réalité, c'est la *Militärverwaltung* de Bruxelles qui

transigea avec Himmler, pressant les inquiétudes des autorités du pays pour les Juifs de nationalité belge dès la déportation de travailleurs juifs dans le Nord de la France, en juin 1942¹³. Les interventions ultérieures furent dès lors proprement vaines, puisque la décision de ne pas déporter les Juifs belges était une mesure purement allemande, aucunement liée à des pressions politiques ou morales – qui ne lui furent que postérieures. Une fois ce marché de dupes accompli, les SS purent traquer plus de 90 % de la population juive du pays sans craindre de résistance de la part des autorités, qu'ils avaient apparemment satisfaites...

La préférence aux Belges, si tragiquement illustrée par l'inanité des démarches de l'été 1942, fut donc une constante avant, pendant et après la guerre ; elle fut le fait des autorités demeurées en place en Belgique occupée, mais aussi du gouvernement légal de la Belgique, jusque dans son exil londonien. Et elle préfigura le "paradigme patriotique", comme l'écrivent les auteurs du rapport, qui prévaudra au sortir des hostilités, expliquant notamment le fait que les autorités administratives et judiciaires aient, après septembre 1944, jugé que l'appareil d'État ne portait aucune responsabilité dans la persécution des Juifs.

Terminons le tableau des traits saillants de cette magistrale mais paradoxale étude, par trois considérations. La première est méthodologique : l'on pourra regretter que fussent mis sur le même pied dans cette enquête, comme c'est le cas dans le chapitre sur la spoliation et le travail obligatoire, des autorités publiques et des autorités privées (notaires, huissiers, banques) ou, ailleurs, des autorités traditionnelles et des autorités nouvelles, à la tête d'institutions nées de la guerre. On aurait en effet aimé que soient mieux distingués les organes des structures existantes et ceux créés sous l'Occupation, aux mains d'hommes liges des Allemands, comme les Offices du Travail, car leurs motivations furent bien entendu différentes. Comme on aurait aimé, puisque le terme d'"autorité" a été pris dans son sens large, que l'on prenne en compte l'Église, et surtout le chef de l'État, tout limité fût-il dans son pouvoir politique durant l'Occupation.

¹³ J. Velaers et H. Van Goethem, *Léopold III, de Koning, het Land, de Oorlog*, Tielt, 1994, pp. 788 sqq.

La deuxième considération est historique : l'on peut clairement souscrire à l'une des principales conclusions des auteurs, sinon la principale, à savoir que les Juifs étrangers, globalement considérés comme des indésirables depuis l'avant-guerre, ont délibérément été "sacrifiés" sur l'autel des intérêts supérieurs de la Belgique et des relations belgo-allemandes. Mais ils l'ont été par des autorités qui rapidement n'ont plus signifié la Belgique, et l'ont prise en otage au mépris de l'État de droit. La Belgique n'était plus, après le 28 mai 1940, un pays en guerre : pour beaucoup de fonctionnaires, ou d'élites, de plus en plus nombreuses, un nouvel Ordre était instauré, avec de nouvelles règles, voire l'opportunité de mettre en œuvre, politiquement, ce qui n'avait pu l'être avant 1940 – à une époque de démocratie parlementaire qui paraissait, après mai 1940, définitivement révolue.

Enfin, une troisième et dernière considération est d'ordre historiographique et se rapporte à la crainte, que l'on s'expliquera en lisant ce qui précède, de voir apparaître une mémoire tronquée de la *Belgique docile*. L'ouvrage que Betty Garfinkels avait consacré à l'héroïsme supposé de la Belgique durant la guerre (*Les Belges face à la persécution raciale 1940-1944*, Bruxelles, 1965) a pu conduire quelque temps à une histoire mythifiée, une *doxa* officielle, qui a longtemps prévalu pour certains. La trilogie de Maxime Steinberg sur la persécution et la déportation des Juifs a quant à elle eu pour effet, bien malgré son auteur sans doute, de crispier des lectures différentes de la guerre et de la Résistance, et de contribuer au débat des mémoires qui a marqué la décennie des années 90 surtout. Le risque n'existe-t-il pas que demain le poids symbolique de la *Belgique docile* soit tel qu'on n'analyse plus cette histoire tragique qu'en interrogeant systématiquement les responsabilités, en particulier les responsabilités belges plus que nazies, produisant surtout l'inverse de ce que les auteurs de la présente étude ont voulu, à savoir une histoire-juge ? Et que l'on passe un peu brutalement du constat d'une Belgique "victime" à une Belgique "complice" ? Ce serait en revanche tout à l'honneur de notre époque de jauger cette complicité à l'aune des vrais résultats de cette enquête plutôt qu'à la lumière des échos trompeurs qu'elle a pu susciter.